



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Año del buen servicio al ciudadano"

Miraflores 24 NOV. 2017

OFICIO N° 3319-2017-JUS/SG

Señor Congresista

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado
Congreso de la República.

Presente.

Asunto : Remite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1331/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1915-2016-2017/CDRGLMGE-CR

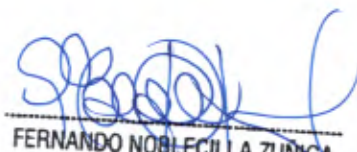
De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo del señor Enrique Javier Mendoza Ramírez, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo dar respuesta al documento de la referencia, en el que solicita que este Sector emita un pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 1331/2016-CR, que propone modificar el artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Al respecto, me permito remitir copia del Informe N° 242-2017-JUS/GA, con el fin de dar atención a lo requerido por su Despacho.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,


FERNANDO NOBLECILLA ZUNIGA
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Calificación Asesorías

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 242-2017-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 1331/2016-CR, que propone modificar el artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficios P.O. N° 1098-2016-2017-CJDDHH/CR-P y P.O. N° 1915-2016-2017/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado, respectivamente, han solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1331/2016-CR, que propone modificar el artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

III. TEXTO NORMATIVO

1. El Proyecto de Ley tiene como finalidad incorporar el numeral 52.3 al artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, conforme a lo siguiente:

Artículo 52.- Límite de los derechos de tramitación

(...)

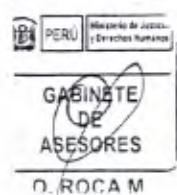
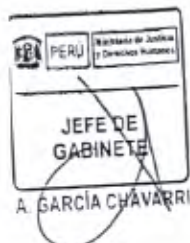
52.3. Las entidades al exterminar los costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, no debe considerar el valor patrimonial de los bienes del solicitante o valores que puedan reflejar su capacidad económica, a fin de evitar la distorsión y sobrecosto de las tasas.

2. De acuerdo a su Exposición de Motivos, el proyecto de ley propone que los servicios públicos que ofrece la administración pública no sea limitativa por sus altos costos para la población menos favorecida, ni para las pequeñas y medianas empresas, evitando una falta de proporcionalidad de las tasas como barrera de acceso a los servicios de la administración pública.

IV. ANÁLISIS

IV.1 Marco regulatorio de los costos de los procedimientos administrativos

3. El artículo 74 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente:





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

- 4. Por otro lado, el artículo 52 del T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala lo siguiente:

Artículo 52.- Límite de los derechos de tramitación

52.1 El monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Su monto es sustentado por el servidor a cargo de la oficina de administración de cada entidad.

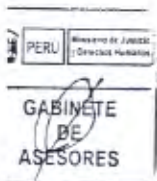
Para que el costo sea superior a una (1) UIT, se requiere autorización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha autorización no es aplicable en los casos en que la Presidencia del Consejo de Ministros haya aprobado derechos de tramitación para los procedimientos estandarizados.

52.2 Las entidades no pueden establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su mismo tipo, ni discriminar en función al tipo de administrado que siga el procedimiento.



A. GARCÍA CHÁVARRI

- 5. En relación a ello, mediante Decreto Supremo N° 064-2010-PCM se aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las Entidades Públicas, en cumplimiento del numeral 44.6 del artículo 44 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



G. BOCA M.

- 6. De ello se puede indicar que la norma presupone que el costeo de tramitación debe ser efectuado en función al servicio y no en función a la condición económica del administrado.
- 7. No obstante, se debe tener presente que la Comisión de Acceso al Mercado, a través de la Resolución N° 0197-2007/CAM-INDECOPI¹, ha indicado que ello resultaría factible en entidades públicas que no reciben recursos del tesoro público, por lo que pueden realizar un cobro diferenciado de tasas en función a la capacidad contributiva

¹ http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/jurisprudencia/RES_0197-2007-CAM-INDECOPI.pdf



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

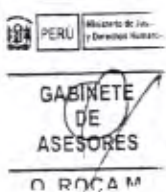
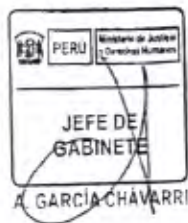
Calificación de Caballero

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

de los contribuyentes en la medida que constituye la única forma en que las entidades públicas pueden permitir el acceso igualitario de todos los contribuyentes al servicio administrativo prestado, aunque también indica que no existe ninguna disposición que establezca tal exoneración o inaplicación y que considera que en tanto la Resolución N° 1039-2005/TDCINDECOPI (la que consideró adecuado) no constituye un precedente de observancia obligatoria, ésta no la vincula para la resolución de otros casos.

IV.2 Análisis de la proposición legislativa

8. El Proyecto de Ley propone establecer como numeral 52.3 del artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que las entidades al determinar los costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, no deben considerar el valor patrimonial de los bienes del solicitante o valores que puedan reflejar su capacidad económica, lo cual precisaría el límite de los derechos de tramitación, ya que coloca como prohibición una definición contraria a lo dispuesto en el numeral 52.1 del artículo 52 acotado.
9. Sin embargo, queda pendiente reevaluar si esta disposición se aplica a todas las entidades públicas o solo las que se proveen de los recursos públicos para cumplir con los servicios asignados.
10. Se entiende de la propuesta normativa que se aplicaría a todas las entidades públicas sin distinción lo cual dejaría sin efecto las tasas variables en función del valor del acto, y como se fijaría una tasa única, el costo del servicio sería homogéneo que afectaría a los sectores con menos recursos ya que pagarían una tasa mayor a la actual, lo cual no podría cubrirse con recursos públicos para evitar ello, cuando se refiere a entidades públicas que no reciben recursos del tesoro público.
11. En tal contexto, puede sugerirse que se incorpore dicha disposición propuesta, con el agregado que no se aplique a entidades que se financian íntegramente con recursos directamente recaudados, lo cual no constituye un tratamiento discriminatorio que vulnere el principio de igualdad, pues lo que hace es aplicar el principio de capacidad contributiva, en el sentido que, ante situaciones desiguales (como aquellas generadas por la diferencia de recursos económicos entre administrados) se aplique también un trato desigual.



IV.3 Análisis de técnica legislativa

IV.3.1 Marco normativo que regula los lineamientos para la elaboración de leyes y técnica legislativa

12. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República² (en adelante, el **Reglamento del Congreso**) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.

² Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Ministerial

Subdirección de Asesoría

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

13. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³ regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
14. Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010⁴ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.
15. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser revaluados.

IV.3.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

16. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar del valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁵.
17. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁶



³ Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

⁴ Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011, p. 13.

⁵ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

⁶ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

República del Perú

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

18. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

19. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene que representa para el Estado ningún costo, pero sí una rentabilidad social positiva, en la que permitirá mayor acceso efectivo de la población de los diferentes servicios exclusivos que ofrece las entidades públicas al ciudadano.
20. En razón de lo expuesto, se considera que el Proyecto de Ley analizado ha omitido diversos pasos requeridos para el análisis costo beneficio; los cuales son necesarios e importantes para evaluar su impacto en la sociedad.
21. En efecto, se evidencia que el análisis omitió identificar los efectos ventajosos y desventajosos derivados de su implementación. Se considera que la omisión se debe principalmente a las siguientes deficiencias metodológicas: Primero, no se identificó los costos, entre ellos los gastos que tendría que afrontar las entidades que tienen un costo diferenciado y no reciben recursos del tesoro público que afectaría la continuidad y ampliación de la cobertura a ciudadanos con bajos recursos; segundo, se excluyeron del análisis los costos consistentes en la implementación de dicha medida por las referidas entidades; y, tercero, solo se identificó los efectos positivos.
22. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización o ponderación en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados.

IV.3.3 Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

23. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.»

24. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene que se modifica el artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que precisa y aclara contenidos para la determinación del valor de las tasas de los servicios prestados en exclusividad.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

25. Sobre ello, corresponde señalar que el Proyecto de Ley no incluye un diagnóstico adecuado de la situación actual, para justificar un cambio normativo, en tanto requiere analizarse la situación de las entidades públicas que no reciben recursos públicos, por lo que se omite desarrollar los diversos puntos exigidos por el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889 antes citado.

V. CONCLUSIONES

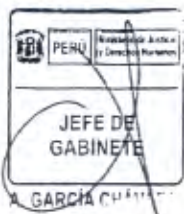
Este Sector considera que el Proyecto de Ley N° 1429/2016-CR resultaría viable jurídicamente, con aspectos a ser reevaluados y, de ser el caso, reformulados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) El Proyecto de Ley propone establecer como numeral 52.3 del artículo 52 del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que las entidades al determinar los costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, no deben considerar el valor patrimonial de los bienes del solicitante o valores que puedan reflejar su capacidad económica, lo cual precisaría el límite de los derechos de tramitación, dispuesto en el numeral 52.1 del artículo 52 acotado.
- (ii) Sin embargo, queda pendiente reevaluar si esta disposición se aplica a todas las entidades públicas o solo las que se proveen de los recursos públicos para cumplir con los servicios asignados, por lo que se sugiere que no se aplique a entidades que se financian íntegramente con recursos directamente recaudados, lo cual no constituye un tratamiento discriminatorio que vulnere el principio de igualdad, pues lo que hace es aplicar el principio de capacidad contributiva, en el sentido que, ante situaciones desiguales se aplique también un trato desigual.
- (iii) Por último, se considera que el referido Proyecto de Ley cumple parcialmente con lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR y la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

VI. RECOMENDACIÓN

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda recabar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas por estar vinculado a la temática de tasas, abordados en el Proyecto de Ley.

Lima, noviembre de 2017




Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores